

ESTADOS UNIDOS, EL TERRORISMO INTERNACIONAL Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA

La legítima defensa preventiva y la nueva doctrina de la seguridad del Presidente Bush.

Por Jorge José Torres (Universidad Nacional de Tucumán)

Síntesis de la ponencia elaborada para el Primer Congreso en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (La Plata, Argentina, 14 y 15 de Noviembre de 2002).

Sus argumentos fueron expuestos con anterioridad en el Simposio “El uso de la fuerza por razones humanitarias en el marco de las nuevas amenazas a la Seguridad Internacional”, que se desarrollara en Buenos Aires en Octubre de 2002, bajo la organización del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército Argentino, con el auspicio del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y la Universidad Católica Argentina.

Dirección electrónica del autor: jjtorres@idela.org.ar

INTRODUCCIÓN

El 20 de septiembre de 2002 el Presidente George Bush presenta su “Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América” (“The National Security Strategy of the United States of America”). En aquel momento ya se encontraba avanzada la preparación de este trabajo, orientado al análisis de los nuevos desafíos del sistema de seguridad colectiva luego del 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, algunas afirmaciones del Presidente de los Estados Unidos en el mencionado documento me preocuparon en demasía y me llevaron a replantear el esquema de este breve trabajo, apuntando al tema de las llamadas “guerras preventivas”, en el marco de la “legítima defensa preventiva”.

Veamos alguno de los párrafos del documento presidencial:

“Como una cuestión de sentido común y autodefensa, Estados Unidos actuará contra esas amenazas en surgimiento antes que estas terminen de formarse. No defender a Estados Unidos y a nuestros aliados esperando que todo saldrá bien.”

“En el nuevo mundo que hemos entrado, el único camino hacia la paz y la seguridad es el de la acción”

“Frente a países enemigos el objetivo consistirá en identificar y destruir la amenaza antes que se acerque”, “incluso si hay dudas sobre el lugar y el momento del ataque enemigo”:

“No dudaremos en actuar solos, si es necesario, para ejercer nuestro derecho a la autodefensa con una operación preventiva”.

En definitiva, los Estados Unidos se autoasignan el derecho y la autoridad de desarrollar guerras y ataques preventivos contra aquellos países que ellos mismos consideren enemigos o simplemente peligrosos, e, incluso, llevarlos a cabo al margen de las organizaciones internacionales cuando, según su criterio, estén en juego sus intereses vitales.

Antes de volver al tema, haremos un análisis del marco jurídico.

LA LEGITIMA DEFENSA EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.

La disposición del artículo 51.

El artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas establece que “ninguna disposición de esta Carta menoscabará el *derecho inmanente* de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de *ataque armado* contra un miembro de la Naciones Unidas, hasta tanto el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en el ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán de manera alguna la autoridad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

Esta disposición debe ser interpretada en forma armónica con la prohibición del uso de la fuerza armada establecida en la misma Carta en su artículo 2.4 : “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.

Del juego de ambas disposiciones surge *la legítima defensa como una excepción* a este principio, debiendo ser de interpretación restrictiva. También debe ser considerada una causa excepcional de exclusión de la ilicitud de un comportamiento no conforme a la obligación general de no recurrir al uso de la fuerza. (Roberto Ago)

Condiciones para el ejercicio de la legítima defensa.

Veamos las condiciones que habitualmente se exigen para el ejercicio de la legítima defensa:

- a. Que se trate de un ataque armado.

Dos posturas surgen de la doctrina.

Están por un lado aquellos que sostienen que una condición indispensable para el ejercicio de la legítima defensa es la existencia de un ataque armado. En tal sentido Roberto Ago, quién rechaza la posibilidad de dejar de lado esta condición, afirma: *“No es posible encontrar en el texto del artículo 51, ni explícita ni implícitamente, ninguna ampliación de esa facultad a otros casos en que el Estado sea objeto de una infracción relativa a un derecho que, sea cual fuere su importancia, no sea de los afectados por un acto de agresión”*.

Otros autores sostienen que debe dársele al artículo 51 un alcance más amplio. El debate de mayor peso se va a dar alrededor de la llamada *legítima defensa preventiva*. En tal sentido, Bermejo García afirma que *“los que interpretan el artículo 51 en forma restrictiva condenan sin paliativos el hecho que un Estado pueda adoptar medidas de fuerza frente a un peligro o una amenaza inminente, hasta que esta situación no se haya concretado en un ataque armado”*:

Este tema va ser motivo de análisis más adelante.

- b. Necesidad.

Significa que el uso de la fuerza es el único medio al que puede recurrir el Estado agredido. No tiene a su alcance otros medios para detener la agresión.

- c. Proporcionalidad.

La acción defensiva debe ser proporcionada a la agresión sufrida y suficiente para detenerla. La proporcionalidad está en función de la legítima defensa: solo detener, desactivar el ataque armado, no agredir.

La proporcionalidad está referida a la cantidad de fuerza necesaria para repeler la cantidad de fuerza aplicada por el Estado agresor.

- d. Inmediatez.

La legítima defensa debe guardar una razonable relación de inmediatez con relación a la agresión sufrida.

La inmediatez debe juzgarse con relación al tiempo necesario que el Estado agredido requiere para preparar la respuesta armada. La ausencia de esta condición puede transformar el lícito ejercicio de la legítima defensa en ilícito. Por ejemplo que no se considere a la respuesta del Estado agredido legítima defensa sino represalias armadas, contrarias al Derecho Internacional.

e. Provisionalidad.

El Estado agredido ejerce la legítima defensa con carácter provisional, hasta que el Consejo de Seguridad tome las medidas definitivas para restablecer la paz y la seguridad. Cuando actúa el Consejo de Seguridad debe cesar el uso de la legítima defensa.

El problema que se plantea es determinar cuando se considera que el Consejo de Seguridad ha tomado las “*medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales*”. En tal sentido, debe entenderse que el uso de la legítima defensa por parte del Estado agredido debe cesar solo cuando el Consejo de Seguridad haya tomado medidas que impliquen acción para detener la agresión y las mismas resulten eficaces. Como señala Remiro Brotons, “*la lógica debe llevarnos a postular que, una vez iniciada la legítima defensa, esta solo se paralizará si se logra el objetivo de repeler el ataque, o en el momento que las medidas militares del Consejo de Seguridad provean efectivamente a la defensa, efectuada hasta entonces por el Estado agredido*”. ¿Quién deberá determinar que las medidas tomadas son las adecuadas? Solamente el Consejo de Seguridad.

f. Subsidiariedad.

El Estado que ha sufrido el ataque armado toma medidas en ejercicio de la legítima defensa en forma subsidiaria a las que debe tomar el Consejo de Seguridad en ejercicio de la responsabilidad primordial que le corresponde en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por tal razón, el Estado agredido debe informar inmediatamente al Consejo de Seguridad las medidas que haya ejecutado en ejercicio de tal derecho.

Interpretaciones extensivas del derecho de legítima defensa: breve análisis.

Siendo la legítima defensa un uso autorizado de la fuerza, el problema que vamos a analizar son los intentos de ampliarla a otros supuestos, más allá de los definidos estrictamente en el artículo 51, o bien flexibilizar la interpretación de las condiciones fijadas en la Carta para su ejercicio.

Analizaremos a continuación el caso de la legítima defensa y la acumulación de actos y la llamada agresión indirecta, para analizar luego en forma particular la legítima defensa preventiva.

a. Legítima defensa y acumulación de actos.

En este caso no nos encontramos con un ataque armado de magnitud, sino una serie de agresiones de menor magnitud que se desarrollan contra un Estado durante un tiempo determinado. Tales agresiones, tomadas en su conjunto, con continuidad y en un contexto de hostilidad podrán ser calificados como *constitutivos de un ataque armado* que habilite al ejercicio de la legítima defensa.

La tesis de la acumulación de actos “*se apoya en la ficción jurídica de considerar que el conjunto de actos hostiles equivale a la existencia de un ataque armado*”.

(González Vega, J.A.). Por lo tanto, la habilitación al Estado para ejercer la legítima defensa no se mediría con relación a la agresión inmediatamente anterior a su ejercicio (que podría consistir en un acto hostil de menor magnitud) sino al conjunto de actos hostiles anteriores.

b. Agresión indirecta.

En este caso se considera equiparable al ataque armado (a los efectos de habilitar el ejercicio de la legítima defensa) los actos de agresión concretados a través de bandas armadas, grupos irregulares y mercenarios.

La agresión indirecta se encuentra definida en la Resolución 3314 (XXIX):

- El artículo 1 establece que “la agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”.
- El artículo 3 caracteriza también como agresión “g) el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado, de tal gravedad, que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos”.

Por su parte la Resolución 2625 (XXV) había establecido con anterioridad:

- “Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado”.
- Coincidentemente, el párrafo siguiente afirma que “todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza”.

No hay duda que el concepto de agresión indirecta no fue considerado en los debates de la Conferencia de San Francisco y la Carta no distingue entre ataque armado como manifestación de “agresión directa” mediante las fuerzas armadas regulares de un Estado, de la llamada “agresión indirecta”. Sin embargo, a la luz de lo dispuesto en la Resolución 3314, nada impide considerar que, en caso de producirse una agresión de esta naturaleza, el Estado agredido esté plenamente habilitado para ejercer la legítima defensa.

Una parte de la doctrina considera que no hay duda que los supuestos del artículo 3 parágrafo g de la Resolución 3314 constituyen un ataque armado. Sin embargo, otras manifestaciones de agresión indirecta, tales como asistencia prestada por un Estado a bandas armadas, grupos irregulares, mercenarios o terroristas a través del financiamiento, suministro de armas, organización o apoyo logístico o simple tolerancia no pueden caracterizarse como actos de agresión y no son constitutivos de un ataque armado que habilite el ejercicio de la legítima defensa. En tal caso se

considera necesario que tales actos sean claramente atribuibles al Estado y revistan cierta gravedad o importancia.

EL CASO DE LA LEGITIMA DEFENSA PREVENTIVA.

Interpretaciones restrictivas del artículo 51.

El artículo 51 de la Carta solo puede interpretarse de un modo: el ataque armado de un Estado contra otro Estado es la única causa que habilita el uso de la fuerza en el ejercicio de la legítima defensa. El texto es claro y no hay ningún argumento sólido en el marco del sistema de seguridad colectiva que permita habilitar la legítima defensa a otras situaciones no previstas en la Carta. Así opinan los que defienden una interpretación restrictiva del artículo 51.

El tema se plantea cuando se intenta definir si el artículo 51 impide la llamada *legítima defensa preventiva*. Se trata de aquel caso en que un Estado no ha sufrido aún el ataque armado pero las circunstancias indican que es inminente su ejecución. ¿Puede un Estado tomar medidas preventivas que impliquen el uso de la fuerza para contener o contrarrestar el presunto ataque armado cuando el mismo aún no se ha producido?

Remiro Brotons señala que “el artículo 51 de la Carta establece claramente el *casus operandi* de la legítima defensa: el ataque armado, y solo el ataque armado, de otro Estado. La amenaza o cualesquiera usos de la fuerza que no se concreten en un ataque armado podrán ser considerados como supuestos que interesan a la paz y seguridad internacionales y aconsejan la convocatoria al Consejo de Seguridad, pero no legitimarán el recurso individual y colectivo a la fuerza con base en el artículo 51”.

Ya hemos señalado la opinión de Roberto Ago quién insiste “que la Carta solo ha reconocido este carácter de *inmanencia* a la facultad de invocar la legítima defensa como justificación de un comportamiento observado *en caso de ataque armado* contra el Estado. No es posible encontrar en el texto del artículo 51, explícita ni implícitamente, ninguna ampliación a esa facultad a otros casos...”.

Esta parte de la doctrina también sostiene con fuerza que en el sistema de seguridad colectiva vigente el único fundamento jurídico de la legítima defensa se encuentra en el texto del artículo 51. Considera incorrecto plantear “la convivencia de dos conceptos autónomos y diferenciados de la legítima defensa”, uno proveniente del derecho consuetudinario preexistente a la Carta, y otro surgido de la Carta misma. Argumentan que, en esta materia, la Carta ha redefinido en el artículo 51 el derecho consuetudinario preexistente que, en realidad, había surgido de las prácticas de los estados cuando el uso de la fuerza no estaba prohibido.

En definitiva, el concepto plasmado en el artículo 51 de la Carta, y con su redacción restrictiva, es funcional a las exigencias del sistema de seguridad colectiva establecido con las Naciones Unidas. En el caso de utilización de la legítima defensa por parte de un Estado para repeler un ataque armado de otro Estado no habría violación al principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones

internacionales . Por lo tanto, como señala Roberto Ago, no tendría sentido concebir la aplicación de la legítima defensa en un sistema de derecho donde no estuviera establecida una obligación para los estados de las características del artículo 2.4 de la Carta.

Para aquellos casos de agresión que no configuren un ataque armado deberá actuar el Consejo de Seguridad, aplicando los mecanismos establecidos en los capítulos VI y VII de la Carta.

Interpretaciones extensivas del artículo 51.

Según la interpretación restrictiva del artículo 51 que hemos comentado, si no hay ataque armado de un Estado a otro Estado, aún cuando haya amenazas u otros usos de la fuerza que no impliquen ataque armado, no podría hacerse uso de la legítima defensa. Estas situaciones solo permitirían su tratamiento a través de los mecanismos del Consejo de Seguridad si tales actos afectaran la paz y la seguridad internacionales.

Como hemos señalado, una parte de la doctrina ha intentado desarrollar una interpretación extensiva de la legítima defensa invocando el derecho consuetudinario preexistente a la Carta, que no habría sido derogado por la disposición del artículo 51. Desde nuestra perspectiva, se trata de una interpretación ingeniosa aunque sin suficiente solidez.

Entendemos de mayor valor aquellas interpretaciones que vinculan al concepto de legítima defensa con los cambios tecnológicos aplicados a la práctica de la guerra. Los enormes avances en el desarrollo tanto de las armas convencionales y, en especial, de las no convencionales (armas químicas y nucleares) ameritan pensar sobre la extensión en la aplicación de la legítima defensa a la luz de estos cambios. En tal sentido , ha sido de gran valor reflexivo el primer informe de la Comisión de Energía Atómica de las Naciones Unidas, al cual se hace referencia permanentemente en este tema. . En el se reconoce que el primer ataque atómico podría ser decisivo desde el punto de vista militar, por lo cual propone que se considerase ataque armado no solo ya el empleo de la fuerza atómica, sino ciertos pasos preliminares para ello.

En el marco de estas interpretaciones, merece considerarse el argumento de Bermejo García cuando señala que “en un mundo en el que los ataques armados se caracterizan por su eficacia y rapidez, exigir a un Estado que se encuentre frente a un peligro inminente de ataque que espere a que este se produzca, parece un asunto de ciencia ficción. Sabiendo que su existencia está en peligro, ¿qué Estado esperaría que se desencadene el ataque para repelerlo siempre que pueda impedirlo previamente? ¿Cómo se puede exigir de un Estado tener que padecer primero el ataque armado cuando este puede ser la causa de su desaparición?”

En busca de una interpretación adecuada de la legítima defensa preventiva.

La aplicación de la legítima defensa preventiva nos deja más dudas que certezas. Tal vez la mayor preocupación surge de la circunstancia de haber sido invocada mayoritariamente por aquellos Estados que disponen de un mayor poder militar. La legítima defensa, en general, no ha sido una herramienta utilizada por aquellos países de menor poder relativo para defender su integridad territorial y su independencia política.

Detectamos el desarrollo de sus argumentos jurídicos en las justificaciones de Gran Bretaña en 1956 por su intervención armada en el Canal de Suez.

La legítima defensa fue invocada por Israel en 1956 en su conflicto con los países árabes, en la “Guerra de los Seis Días”, y es parte de su doctrina permanente de seguridad.

En 1964 la esgrime Gran Bretaña cuando su fuerza aérea ataca la República Árabe de Yemen.

Aún cuando no se invocó expresamente, también Estados Unidos utilizó sus argumentos en la “Crisis de los Misiles” en Cuba.

Nuevamente Estados Unidos hizo uso de ella para justificar su intervención militar en 1965 en República Dominicana.

La lista de casos donde la invocación a la legítima defensa preventiva ayudaba a esconder o justificar verdaderos usos de la fuerza no autorizados podría incrementarse. Pero vamos a detenernos ahora en el de mayor relevancia donde se invocó la legítima defensa preventiva, y que involucra precisamente a Irak. El 7 de junio de 1981 Israel bombardea el reactor nuclear Tamuz I, en Osirak, Irak. Según el Primer Ministro de Israel, este reactor nuclear fue destruido porque, de acuerdo a los informes de la seguridad israelí, habría de servir para la fabricación de bombas atómicas destinadas a atacar a Israel.

Ante la denuncia de Irak, el Consejo de Seguridad trató el tema. Como recuerda Márquez Carrasco, en realidad, el representante israelí no invocó expresamente el término “legítima defensa preventiva”, pero aludió al artículo 51 y utilizó en su presentación del caso todos los argumentos que la definen: amenaza grave e inminente, y, por lo tanto, necesidad inmediata de acción. Incluso destacó la proporcionalidad, ya que el ataque fue realizado en domingo para reducir al mínimo las pérdidas humanas.

El Consejo de Seguridad, en resolución unánime condenó el ataque, aún cuando no se pronunció expresamente sobre el rechazo de la tesis de la legítima defensa preventiva.

Es importante señalar que la justificación de este ataque usando los argumentos de la legítima defensa preventiva no fueron sólidos, mucho más cuando el informe de la Agencia Internacional de Energía Atómica demostró que el reactor era un proyecto

de uso pacífico, construido con el aporte de técnicos franceses y que estaba previsto someterlo al control y la inspección de la misma A.I.E.A.. Por otra parte, tampoco Israel pudo demostrar la inminencia de un ataque iraquí.

Precisamente, los antecedentes en la utilización de la legítima defensa preventiva es lo que más preocupaciones nos genera. Si la analizáramos teóricamente, como un caso de laboratorio, habría argumentos de valor para considerarla en aquellos casos en que el peligro de ataque es inminente y de gravedad, se denuncia el caso ante el Consejo de Seguridad y los mecanismos de este Organismo no pueden dar respuesta inmediata y efectiva. ¿Se podría argumentar que el Estado que actuó preventivamente cometió un ilícito internacional?

Para casos como el señalado, aún para nosotros que sostenemos una interpretación menos flexible del artículo 51 de la Carta, se hace necesaria una reflexión. En tal sentido, es de valor la opinión de Remiro Brotons, quién señala que *“si la legítima defensa preventiva no encuentra acomodo en el DI, este ordenamiento tampoco obliga a los Estados a diferir su acción defensiva hasta el momento en que el agresor consuma su ataque, pues ha de entenderse que el ataque armado existe a partir del momento en que se ponen en marcha los efectivos que han de desencadenarlo”*.

Sin embargo, el problema es que la legítima defensa preventiva en manos de los Estados de mayor poder militar opera como una interpretación peligrosamente extensiva de los límites del artículo 51 de la Carta. ¿Quién le pone límites al uso discrecional de la fuerza de las grandes potencias si ellas están exentas del control del Consejo de Seguridad vía el uso del derecho del veto?

Si seguimos ampliando las interpretaciones extensivas del artículo 51 y el uso unilateral de la fuerza ¿a que quedará reducido el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas?

LA NUEVA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD DEL PRESIDENTE BUSH Y LAS LLAMADAS GUERRAS PREVENTIVAS.

Hagamos ahora un análisis más preciso y final del tema retomando la Doctrina Bush de la seguridad de los Estados Unidos. ¿Cuál es el riesgo de esta doctrina de la legítima defensa preventiva y las llamadas guerras preventivas? Que se invoque la legítima defensa establecida en el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas para eludir la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, escondiendo verdaderos actos de agresión.

Un argumento que subyace en la doctrina Bush es que a partir del momento en que los mecanismos de las Naciones Unidas “son incapaces de controlar o impedir que se agrave una situación de peligro para la paz y la seguridad internacionales”, la legítima defensa, en esta interpretación extensiva, se convierte en el único medio de protección del Estado. Lo paradójico es que el Estado que esto afirma es la superpotencia que no solo tiene capacidad de actuar ejerciendo unilateralmente la fuerza, sino también presionar para que se pongan en funcionamiento todos los mecanismos de la seguridad colectiva. Así actuó y lo logró en el caso Irak-Kuwait en

el marco del Consejo de Seguridad y también en la crisis de Kosovo, esta vez en el marco de la OTAN y también, tardíamente, del Consejo de Seguridad.

Desde nuestra perspectiva señalamos que, aún cuando mantenemos nuestros reparos a la legítima defensa preventiva, pensamos que excepcionalmente ella podría ser invocada en las siguientes circunstancias, medidas como condiciones de su ejercicio:

- I. Que el peligro sea suficientemente grave, que haya una necesidad inmediata de actuar para evitar que un ataque armado en preparación se consume.
- II. Lo antes señalado significa que el Estado agredido no tenga a su alcance otros medios para detener la agresión, en particular los mecanismos propios del sistema Naciones Unidas en manos del Consejo de Seguridad.
- III. Que se respete el principio de proporcionalidad. Como lo señaláramos en este mismo documento, ello significa que la acción defendida emprendida debe ser proporcionada a la agresión en marcha y suficiente para detenerla. La proporcionalidad es parte intrínseca de la legítima defensa: solo detener, desactivar el ataque armado, no agredir.

Estas condiciones son, en general, coincidentes con la opinión de Bermejo García, aún cuando él acepta la validez de la legítima defensa preventiva.

Si las condiciones señaladas se dieran en la aplicación de la doctrina Bush podría ser motivo de consideración. Si, por lo contrario, es otra manifestación mas de unilateralismo imperial, sería francamente cuestionable.

PARA FINALIZAR, UNA VISION DESDE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Nuestra recomendación es que no piensen nuestros Estados, no piensen los argentinos que no somos Irak ni que nuestros gobernantes son Sadam Husein, que no somos nosotros los destinatarios de la “Estrategia de la Seguridad Nacional”, ya que la doctrina no identifica por sus nombres a los enemigos de los Estados Unidos.

El eje ordenador para definir la forma de aplicación de esta doctrina por parte de los Estados Unidos es la defensa de los intereses vitales norteamericanos. Estos intereses, Estados Unidos no los pone en discusión con ningún otro Estado ni Organización internacional. En el plano de las Relaciones Internacionales se los considera fundamentales para acrecentar su poder y consolidar su posición como actor dominante del sistema. Bush nos señala en su doctrina que el Gobierno de los Estados Unidos tiene un mandato nacional que es superior e irrenunciable y, además, innegociable hacia el exterior. Que está obligado a preservar por cualquier medio la comunidad nacional de los Estados Unidos, garantizando la seguridad nacional repeliendo con fuerza cualquier amenaza externa que pueda afectar la libertad y bienestar de su pueblo, su independencia política e integridad territorial.

No dudo que el pueblo de los Estados Unidos ha de apoyar una definición política de esta naturaleza. Pero allí no está el problema. El dilema que se plantea a los demás Estados del planeta es cual ha de ser el mecanismo ha utilizar para definir las que son amenazas a los intereses vitales de los Estados, distinguiendo de aquellas que no las son.

Planteada la situación en estos términos, la pregunta que deberíamos hacernos es como podemos prever que los Estados Unidos han de comportarse como gran potencia; como han de hacer uso de esta singular doctrina de la Seguridad Nacional. La respuesta la encuentro en la opinión de Kenneth Waltz, el destacado profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Berkeley, California, en la conferencia que pronunciara en 1993 en el London School of Economics and Politicas Science. Recordaba Waltz que en enero de 1992, en su discurso sobre el Estado de la Unión, Bush (padre) dijo que el mundo reconocía un único y preeminente poder, agregando que los otros Estados confiaban en los Estados Unidos con respecto a su poder; confiaban en que los Estados Unidos serían *justos, moderados y decentes*.

Waltz se preguntaba si los otros Estados compartían aquella visión. Recordando la opinión de Francois Fenelon en el siglo XVIII, señaló que no se puede confiar en que ningún país *que maneja un poder abrumador actúe con moderación más allá de un corto período de tiempo*. Ahora (continuaba Waltz) con el poder norteamericano no controlado ni controlable por ningún otro país o combinación de países, ¿acaso será probable que los Estados Unidos se comporten de la manera benigna y constructiva que visualiza Bush?

Se preguntaba también Waltz si existe la probabilidad que se cumplan expectativas de un uso moderado y cooperativo del superpoder de los Estados Unidos y se responde como norteamericano:

Una manera de contestar esta pregunta es a través de la observación de nuestro comportamiento en aquella parte del mundo en que hemos sido dominantes por largo tiempo, esto es, en nuestro propio patio trasero. Por más de un siglo, nos hemos comportado en forma arbitraria en América Central. En la década pasada, intervenimos para apoyar a un gobierno autoritario, corrupto y cruel en El Salvador, y para apoyar a los rebeldes en Nicaragua. Además usamos la fuerza militar en Grenada y Panamá. En el última caso no solo violamos la ley internacional, sino la ley internacional que había sido escrita en gran parte por nosotros, la Carta de la Organización de Estados Americanos.

Los comentarios anteriores se refieren a la década del 90' y la sensación que surge es que las inquietudes de Kenneth Waltz de aquel momento se han agudizado. El contexto de los ataques terroristas del 11 de septiembre y la tendencia al unilateralismo presente en la política exterior norteamericana han generado un justificado temor en la comunidad internacional. Hasta el propio Al Gore lo señalaba el pasado 24 de septiembre con referencia esta controvertida doctrina, afirmando que *la Casa Blanca había decidido acabar con la noción de la legalidad internacional y establecer un sistema en el que no existe otra ley que la voluntad del Presidente de los Estados Unidos*. Agregaba Gore: *“Después del 11 de septiembre disponíamos*

de un enorme caudal de simpatía, buena voluntad y apoyo en el resto del mundo. Lo hemos desperdiciado, y en un año lo hemos sustituido por miedo, ansiedad e incertidumbre, no por lo que los terroristas puedan hacer, sino por lo que podamos hacer nosotros”.

Por otra parte, que una superpotencia condicione y eleve sus quejas por la efectividad de los mecanismos del Consejo de Seguridad me parece todo un despropósito. ¿Qué tendrían que hacer o decir todos aquellos Estados sin superpoderes militares que han sido testigos de la utilización e interpretación singular del Sistema de Seguridad Colectiva de las Naciones Unidas por las Grandes Potencias y sus aliados?

Ante una situación como la planteada por la aparición de esta Estrategia de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos, corresponde plantear una cuestión previa: objetar una política nacional de los Estados Unidos con respecto a la seguridad internacional luego del 11 de septiembre no significa de ningún modo amparo, apoyo o tolerancia al terrorismo internacional, y las políticas de ciertos Estados que sean incompatibles con la consolidación de la paz internacional. Esta afirmación pareciera absolutamente innecesaria, pero a la luz de ciertas visiones maniqueístas del orden internacional, es pertinente señalarlo.

Hecha la afirmación anterior, corresponde ahora destacar dos alternativas que, en nuestro entender, deben ser parte de la política exterior de un Estado como la Argentina.

La primera de las alternativas sería aceptar sumisamente el contenido de esta manifestación de la política exterior de los Estados Unidos, casi como un hecho de la naturaleza, irreversible, que solo nos cabe aceptar rogando que nunca se nos aplique a nosotros. Aceptar con sumisión, como lo señala Carlos Escudé, que Estados Unidos “no debe permitir que su poder.....sea neutralizado por organismos como las Naciones Unidas o la Corte Penal Internacional”.

La otra alternativa es, sin confrontar inútilmente con los Estados Unidos, plantear nuestras disidencias, nuestras objeciones a una doctrina que, en su perspectiva internacional, es incompatible con la consolidación del Sistema de Seguridad Colectiva y, además, extremadamente peligrosa. Promover el debate y buscar las coincidencias, en particular en nuestros socios latinoamericanos.

Recordar que, como lo señalamos en otra parte de este documento, determinar si la política o las acciones de un país como la Argentina, o cualquier otro del planeta, afecta los intereses vitales de los Estados Unidos queda en manos del criterio de la superpotencia y ello debilita fuertemente la aplicación multilateral de los mecanismos de la seguridad colectiva y del Derecho Internacional, que son el resguardo mas importante que tienen aquellos Estados que no disponen de superpoderes militares.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Para la elaboración de esta ponencia he tomado principalmente en cuenta las opiniones de **Antonio Remiro Brotons**, en su obra “Derecho Internacional”, realizada con la colaboración de Rosa Riquelme Cortado, Javier Díez-Hochleitner, Esperanza Orihuela Calatayud y Luis Pérez-Prat Durbán , que fuera editada en Madrid en 1997 por McGraw-Hill; de **Romualdo Bermejo García**, en su obra “El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites”, que fuera editada en Madrid en 1997 por la Editorial Civitas; de **María del Carmen Márquez Carrasco**, en su obra “Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho Internacional”, que fuera editada en Madrid en 1998 por la Editorial Tecnos; y la de **Joaquín Alcaide Fernández**, en su obra “Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional contemporáneo”, que fuera editada en Madrid en 1999 por Editorial Tecnos.

También he considerado las opiniones de **Roberto Ago** volcadas en el Anuario de Derecho Internacional, y de **Javier González Vega** vertidas en su trabajo “La destrucción de dos plataformas iraníes por Estados Unidos ¿un nuevo supuesto de represalia armada lícita?”, publicada en la Revista Afers Internacionals de Barcelona.

Finalmente, he consultado la versión oficial “**The National Security Strategy of the United States of America**”, Seal of the President of the United States, September 2002, la opinion de Kenneth Waltz volcada en la Revista “América Latina Internacional” de FLACSO (Vol. 1 nº 2) y las colecciones de los diarios “La Nación” de Argentina, y “El País”, de España.